

Научно-исследовательская работа | Основные положения

Аннет Бор

Программа по России и Евразии | Март 2016

Туркменистан: Власть, политика и петро-авторитаризм



Основные положения

Туркменистан имеет репутацию одного из самых репрессивных режимов XXI века. «Отец-основатель» Сапармурат Ниязов управлял бывшей советской республикой с 1985 до своей смерти в 2006 году. Надежды Запада на то, что его преемник, президент Гурбангулы Бердымухамедов, сможет провести значимые политические, экономические и социальные реформы, не оправдались.

В это же время, Туркменистан обладает одними из крупнейших в мире месторождениями природного газа и все чаще признается в качестве важного игрока глобального энергетического рынка. Он является одной из немногих стран-производителей, имеющих значительные объемы газа для экспорта, а также активный интерес к диверсификации экспортных маршрутов. Сегодня Туркменистан стал, и со значительным отрывом, крупнейшим иностранным поставщиком природного газа в Китай. Однако с практической точки зрения, при доставке своего газа на рынок он сталкивается со значительными трудностями в каждом направлении. Учитывая конкурирующие планы целого ряда стран, заинтересованных в будущих линиях поставок газа в регионе - России, Ирана, Китая, Азербайджана и Турции, среди прочих - развитию международных отношений Туркменистана, а также конечным результатам запланированных страной проектов магистральных трубопроводов, обещающих новые выходы на внешние рынки, будет уделяться пристальное внимание.

Как и в ряде других стран, богатых природными ресурсами, руководство Туркменистана в состоянии сохранять свою власть через централизацию и контроль над доходами от экспорта углеводородов, которые используются для финансирования вездесущей службы безопасности и патронажных сетей. Относительно небольшая численность населения Туркменистана и государственная монополия на природные ресурсы способствует устойчивому развитию этого бренда петро-авторитаризма.

В данной работе утверждается, что силовые структуры, а так же внутренняя и внешняя политика Туркменистана, в первую очередь направлены на самосохранения режима. И хотя президент Бердымухамедов и его небольшой круг элиты имеют возможность преобразовать внутреннюю и внешнюю политику страны, у них нет для этого никаких стимулов, пока им удается соответствовать общественным устремлениям и подавлять инакомыслие.

Падение мировых цен на энергоносители, ослабление российского рубля и замедление китайской экономики еще не заставили руководство Туркменистана пересмотреть свою давнюю политику отказа в предоставлении покупателям доли в месторождениях. Только в случае резкого экономического спада власти Туркменистана могут пойти на пересмотр своей нынешней позиции по соглашениям о разделе продукции с иностранными фирмами, ограниченными в настоящее время нефтяными и газовыми участками месторождений в шельфовой зоне.

Хотя в последние годы правительство Бердымухамедова постоянно урезало обширную систему государственных субсидий, введенную в 1993 году, это не привело к какому-либо значительному народному недовольству. Добровольно реформы не состоятся, а крупномасштабные народные волнения вряд ли произойдут без системных изменений в обществе. Основные вопросы, на которые пытается ответить эта монография, это как авторитарное президентское правление сумело столь глубоко укорениться, и почему страна пережила почти полное отсутствие либерализации, в какой-либо форме или содержания, после распада Советского Союза в 1991 году.

Непрерывность правления: в ожидании трансформации режима

Сложившаяся система власти в Туркменистане демонстрирует исключительную непрерывность. После девяти лет правления Бердымухамедова страна остается неререформированной. Принципы правления отца-основателя независимого Туркменистана и бывшего президента Сапармурата Ниязова остаются неизменными, даже при том, что нынешний президент принял ряд мер, направленных на демонтаж некоторых наиболее разрушительных решений своего предшественника, а также инвестировал значительные средства в инфраструктуру страны. Порядок престолонаследия лишь подчеркивает как живучесть системы, как и ее способность к самосохранению, даже после смерти долго-правящего автократа. Этот очевидное первенство структурных факторов не определяется, однако, культурными или историческими корнями, а основывается на простых, корыстных интересах.

Стране вряд ли предстоит увидеть нечто вроде народных восстаний Арабской весны, и уж тем более революций, имевших место на Кубе при Батисте или во времена шаха в Иране. Туркменистан является государством-рантье, которое использует природные богатства для борьбы с инакомыслием и подавления процессов демократизации. Острая нехватка квалифицированных кадров, небольшая интеллектуальная элита и частые чистки среди элит, деградация системы образования, слабо развитая производственная база и обширные неформальные элитные сети, вместе взятые, препятствуют толчку в сторону либерализации. Оппозиционные группы - как в стране, так и в изгнании - слабы и не имеют международной поддержки. Не в последнюю очередь, неразвитое гражданское общество и отсутствие возможностей сетевой организации затрудняет объединение оппозиции для коллективного протеста.

Внутренняя политика

Кадровая политика является одной из ключевых областей потенциальных изменений. Как и в эпоху Ниязова, кадровые перестановки по-прежнему проводятся регулярно, но чиновники среднего звена, в частности, сохраняют свои позиции дольше, что потенциально позволяет им отстраивать свои собственные силовые базы. В долгосрочной перспективе, создание «среднего слоя» государственных служащих может подорвать возможности президента упорядочивать элитные группы и держать власть под жестким централизованным контролем. Только исполнительная власть обладает какой-либо реальной силой, несмотря

на конституционное положение относительно формальных ролей исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Несмотря на большие электоральные возможности, выборы и референдумы в независимом Туркменистане, как на местном так и на национальном уровнях, сохранили многие черты своих предшественников советской эпохи, такие как поголовное участие и почти единодушная поддержка победителя.

Региональная лояльность по-прежнему сильна в современном Туркменистане, несмотря на все усилия по национальному строительству. Инициативы по интеграции страны вокруг фигуры лидера и усилению национального единства имеют цель ослабить потенциальные источники оппозиции или внутренние расколы, независимо от их регионального, племенного или межэтнического характера. Консолидация была несколько подорвана, однако, когда в институтах власти и бизнес-структурах стали преобладать члены президентского рода Ахалтеке, создавая восприятие его статуса как первый среди равных. Государство продолжает политику поддержки только тех постановок и спектаклей, которые показывают «национальную» культуру. Несмотря на введение английского языка в качестве обязательного предмета в школах, снижение использования русского языка в качестве *lingua franca* постепенно превращает Туркмению в моноязычное общество, что, вероятно, облегчит задачу властей по поддержанию изоляции страны.

Общество и экономика

Главным мотивом действий руководства Туркменистана является самосохранение. Это в широком смысле приравнивается к подавлению инакомыслия, в результате чего активность граждан тщательно контролируется и гражданские свободы ограничиваются. Девять лет правления Бердымухамедова не привели к заметным улучшениям в области прав человека. Гражданское общество так же не претерпело значительных изменений, подавляющее большинство общественных организаций либо оказывают поддержку правительству или получают прямую помощь со стороны государства. Практически все средства массовой информации принадлежат государству, подвергаются цензуре и лишены объективного контента. У страны один из самых низких в мире официальных показателей степени проникновения интернета, а сервис ненадежный и медленный. Но в то время как руководство имеет возможность эффективно пресекать деятельность незарегистрированных неправительственных организаций, появились трещины в брандмауэре, окружающем киберпространство Туркменистана, заделать которые представляется сложным из-за наступления эпохи смартфонов, социальных сетей и гражданской журналистики. Следовательно, новые медиа-технологии, вероятно, будут создавать все большие вызовы для авторитарного характера руководства страны.

Закрытый характер государственного строя и общества в Туркменистане не позволяет делать окончательные выводы о наличии или отсутствии исламистских группировок, и способствует домыслам. Однако, всепроникающая природа народного ислама, вкуче с подавлением религии в советские времена, и попытки руководства страны использовать ислам в качестве основной составной части своей всеобъемлющей кампании по строительству нации, служили преградой для быстрого распространения исламистской идеологии. В экономике, взяточничество является нормой. Доллары от продажи газа используются высшим

руководством для оплаты патронажных сетей, которые, в свою очередь, стремятся к сохранению статус-кво для защиты своих собственных интересов. Помимо расплывчатой разбивки по секторам, у общественности нет доступа к практически никакой информации по бюджету и государственным расходам, тем более к использованию внебюджетных средств. Информация о доходах от продажи углеводородов не публикуется ни одним правительственным ведомством.

Коррупция и полное отсутствие прозрачности в системе регулирования создали сложный климат для иностранных инвестиций, а решения на их допуск по-прежнему остаются политически мотивированными и обговариваются в каждом конкретном случае в высших эшелонах власти. Иностранные компании остаются уязвимыми для политического давления и произвольной экспроприации активов.

Режим Бердымухамедова инвестировал значительные средства в инфраструктуру и увеличил расходы на здравоохранение и образование. Тем не менее, многие из осуществляемых проектов, как правило, носят показной характер, в то время как куда меньше средств было направлено на улучшение условий жизни в сельских районах. Число студентов высших учебных заведений, однако, резко возросло за последние годы и почти достигло уровня конца советского периода, что подтвердило признанную руководством оценку о нехватке технических специалистов.

Международные отношения

Центральное место во внешней политике Туркменистана занимает доктрина «постоянного нейтралитета», концепция, которая позволила стране укрепить свою независимость путем развития транзитных маршрутов и рынков для экспорта углеводородов, оставаясь относительно в стороне от геополитических амбиций своих непредсказуемых соседей. Аморфный характер нейтралитета Туркменистана позволяет руководству страны «раскручивать» концепцию, подходящую на все случаи жизни, казалось бы, даже в противоречивых обстоятельствах, особенно когда речь заходит о стратегическом сотрудничестве с Соединенными Штатами в Афганистане. Повышенные пиаровские акции, привели наблюдателей к мысли, что Бердымухамедов положил конец изоляционистской политике для того, чтобы сделать страну региональным игроком, готовым к сотрудничеству. Но пока существует мало реальных доказательств, подтверждающих эту точку зрения. Главной целью Туркменистана является ограничение вмешательства со стороны внешних акторов и возможного навязывания иностранных идеологий, наращивая при этом внешнюю торговлю и диверсифицируя экспортные потоки газа. Несмотря на заметное усиление дипломатической активности и пиар-кампаний после прихода к власти Бердымухамедова, Туркменистан предпринял мало реальных шагов для налаживания взаимодействия с международным сообществом. Как при прежнем режиме, нынешнее руководство страны проявляет очевидное нежелание к сотрудничеству с международными организациями или к поддержанию международных отношений, которые могли бы поставить под сомнение возможность независимых действий или подвергнуть режим международному контролю.

Тем не менее, заметным отличием от эпохи Ниязова стало то, что в последние годы Бердымухамедов стремится упрочить позиции Туркменистана как регионального торгового центра, что привело к интенсификации контактов со всеми соседями по Центральной Азии и развитию транспортных и энергетических проектов.

Энергетическая политика: Туркменистан как ведущий игрок на евразийском рынке газа

Вскоре после резкого падения российского спроса на туркменские углеводороды в 2009 году, был введен в эксплуатацию магистральный газопровод «Центральная Азия – Китай» (МГП ЦА) для транспортировки потоков газа в Китай. Парадоксальным образом, неожиданные доходы от этой сделки до настоящего времени поддерживают стремление правительства Бердымухамедова не допускать крупные международные энергетические компании к разработке нефтегазовых месторождений. В результате, стране еще предстоит в полной мере воспользоваться своим положением «газового гиганта» для создания новых партнерских связей, которые позволили бы ей развить свой потенциал и еще более диверсифицировать клиентскую базу. В то время как экспорт в Китай должен и впредь оставаться надежным источником дохода для Туркменистана, резкое падение мировых цен на энергоносители и прекращение экспорта газа в Россию и, возможно, в Иран означает, что Туркменистан все еще нуждается в подстраховке. К тому же, Китай постоянно стремится к диверсификации портфеля своих поставщиков газа, и в туркмено-китайских энергетических отношениях могут произойти значительные изменения, если Пекин потребует снизить цену на газ или начнет собственную добычу сланцевого газа.

Китай использует комплексный подход к энергетическим проектам в Туркменистане, который открывает его компаниям доступ к разведке, добыче и гарантированной транспортировке газа, а так же к рынку, одновременно создавая для себя побочные проекты внутри страны и за ее пределами. Не в последнюю очередь, направляемая государством политика Китая - и симбиотические отношения между его нефтяными и газовыми компаниями и руководством страны - позволила Пекину авансом профинансировать проекты и положить на стол Ашгабату такую «пакетную сделку», какую западные компании не в состоянии предложить. Столкновение базовых ценностей в отношении стратегии диверсификации в энергетической сфере между Туркменистаном и Западом проявляет себя особенно ярко в проекте Транскаспийского газопровода (ТКГ) для перекачки газа с восточного побережья Каспийского моря на Южный Кавказ и далее по Южному газовому коридору в Турцию и Европу. Вопросы безопасности и другие риски по-прежнему препятствуют воплощению в жизнь давнего проекта газопровода Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия (ТАПИ).

Теоретически, Туркменистан мог бы экспортировать газ в Турцию, Европу и на Индийский субконтинент по южному маршруту через Иран. В то время как объявление рамочного соглашения в апреле 2015 года между Ез/ЕС+3 и Ираном по ядерной программе Ирана может предвещать открытие Ирана для внешнего мира (и расширение возможностей для Европы диверсифицировать свои поставки иранским газом), на практике у Ирана нет никакого реального интереса в реэкспорте туркменского газа, учитывая его собственные огромные запасы на юге страны. Следовательно, в долгосрочной перспективе Туркменистан

более склонен рассматривать Иран в качестве конкурента за одни и те же рынки газа, чем в качестве торгового посредника, о чем лишний раз свидетельствует заявленная Ираном заинтересованность в строительстве конкурента ТАПИ для поставок газа на Индийский субконтинент.

Взаимодействие с Туркменистаном

Западные политики продолжают давнюю дискуссию «изолировать или взаимодействовать» в отношении Туркменистана. Однако реальность такова, что у западных правительств и организаций есть лишь минимальный набор дипломатических, экономических или оборонных стимулов, учитывая давнюю стратегию туркменских властей ограничивать любые рычаги влияния, которые могли бы быть использованы внешними акторами. Туркменистан последовательно отвергает любые усилия западных правительств сделать реформы в области прав человека и соблюдение рекомендаций международных организаций необходимым условием для сотрудничества, и все настойчивые попытки внешнего давления оставались без результата. Тем не менее, некоторые западные правительства продолжают находить пути для работы с туркменскими властями над конкретными проектами для поощрения улучшений, часто совместно с ООН и ОБСЕ.

Попытки западных стран продвигать демократию или выходить на представителей гражданского общества вызывают подозрения со стороны туркменского режима. Более того, отчасти из-за затянувшихся войн в Афганистане и Ираке, западные державы потеряли авторитет в глазах многих туркмен и других жителей Центральной Азии, а их поощрение демократической повестки привело к обвинениям в двойных стандартах. Не в последнюю очередь, многие туркмены склонны рассматривать демократию как идеологическую пустышку.

Поэтому усилия по оказанию содействия развитию следует прилагать в относительно аполитичных отраслях, таких как сельское хозяйство, здравоохранение и образование; и изменения следует внедрять на уровне неформальных институтов и общественного мнения. Полезными подходами для западных правительств и международных организаций могли быть следующие:

- Побуждать власти Туркменистана к повышению прозрачности и отчетности в отношении доходов от продажи углеводородов, открыв доступ к соответствующим документам. В частности, должна быть раскрыта информация о финансовых активах Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов, и рассмотрен вопрос его неограниченных возможностей по расходованию внебюджетных средств; по возможности, улучшения должны стать условием для дальнейшего сотрудничества. Также следует призывать к публикации руководящих принципов управления валютными счетами и Стабилизационным фондом.
- Обращать внимание западных инвесторов на любые правовые акты или предложения правительства Туркменистана, которые могут способствовать коррупции.

- Содействовать прозрачности в системе здравоохранения и оказывать давление на власти для передачи соответствующим международным органам точных и полных данных, связанных со здоровьем населения, в частности, по употреблению наркотиков и инфекционным заболеваниям. Практика систематической манипуляции правительством Туркменистана медицинскими данными, которые затем представляются в качестве фактических - о чем сообщала организация «Врачи без границ» - должна быть прекращена.
- Высказывать озабоченность по поводу соблюдения прав человека и свободы вероисповедания в ходе двусторонних встреч с правительством Туркменистана и искать пути того, как Туркменистан может проводить в жизнь законы и практики, соответствующие международным стандартам по правам человека. Поощрять западные посольства и местные представительства международных организаций поддерживать активные контакты с правозащитниками и обеспечивать обсуждение положения в Туркменистане на соответствующих международных форумах.
- Отслеживать и документировать нарушения прав человека в Туркменистане; как показывает практика, привлечение внимания к конкретным делам приносило результаты.
- Поощрять туркменские власти представлять в своих докладах комитетам ООН и связанных с ними органам по правам человека информацию «с мест», а не только выдержки из законов страны.
- Сохранить Туркменистан в списке Комиссии США по международной религиозной свободе как «страны, вызывающей особую озабоченность». Побуждать правительство Туркменистана отменить запрет на неофициальную религиозную деятельность и снять ограничения на религиозное образование и материалы.
- Продолжать требовать более свободный доступ для Международного комитета Красного Креста к тюрьмам и исправительным колониям Туркменистана.
- Препятствовать обязательному привлечению школьников, студентов, учителей и других госслужащих к государственным мероприятиям, таким как церемонии приветствия высокопоставленных гостей, а также к ежегодной уборке хлопка.
- Добиваться разрешения для опытных западных журналистов работать определенное время вместе с местными редакторами в туркменских редакциях для передачи знаний и оказания практической помощи вместо того, чтобы предлагать курсы по журналистике, основные постулаты которых местным журналистам трудно реализовать.
- Поддерживать международные радиовещательные компании, такие как Радио Свобода, Би-Би-Си, Голос Америки и Немецкая волна, сохраняя и, возможно, увеличивая финансирование для вещания на туркменском и русском языках на Туркменистан, учитывая их ценность в качестве одного из немногих источников альтернативной информации для населения.

- Пытаться работать с властями Туркменистана для развития связей между людьми. Предлагать совместные образовательные и культурные проекты, в том числе создание совместных школ по примеру бывших турецко-туркменских лицеев. Создавать возможности для получения образования за рубежом для студентов и специалистов из Туркменистана путем увеличения финансирования программ обмена. Посольства должны облегчить выдачу виз и стипендий для специалистов, в частности, в области здравоохранения и образования, которые намерены учиться или проходить практику в западных странах.
- Регулярно предлагать восстановление программы Корпуса мира США, работавшей в стране с 1993 по 2012 год, и которая была закрыта из-за повышенной государственной настороженности.
- Рекомендовать, чтобы туркменских властей приглашали сотрудничать с такими странами, как Израиль, где практикуется эффективное использование воды, для ремонта и модернизации существующих ирригационных систем. В Туркменистане на сегодняшний день самый высокий уровень потребления воды на душу населения в мире (5 300 куб. м. на человека в год, или в три с половиной раза больше, чем в США), за что страна получила прозвище «главного транжиры воды в мире».¹

Постсоветский Туркменистан отличается поразительной непрерывностью своей политической и социальной системы, несмотря на персонализированный характер авторитарного правления. После смерти Ниязова в декабре 2006 года, государственный совет безопасности Туркменистана, как представляется, управлял договором между элитами, с помощью которого Бердымухамедов был легко и быстро назначен исполняющим обязанности президента, без каких-либо признаков внутренних разногласий. Даже главным пропагандистам, ответственным за продвижение культа личности Ниязова удалось с легкостью переключиться с увековечения культа одного президента к увековечению культа другого. Если состоится переход от режима авторитарного правления в Туркменистане, он скорее приведет к новому типу авторитаризма, близкому к неопатримониальным видам, наблюдаемым в настоящее время в Узбекистане и Казахстане, а не к форме демократии.

В своей знаковой статье, Барбара Геддес, пионер по теории демократизации, писала, что «один из немногих традиционных фактов, выявившихся в результате изучения смен форм правления является то, что демократия более вероятная в более развитых странах».² Требования о демократических реформах и либерализации, вероятно, появятся в Туркменистане, только при условии возникновения совокупности социальных и системных изменений, которые подпитываются экономическим развитием, включая более высокий уровень образования, профессиональную специализацию и урбанизацию, а также сопутствующим увеличением числа интеллектуальных элит. В долгосрочной перспективе, хотя и очень постепенно, современные технологии связи могут породить новый набор

¹ Central Asian States are World's Leading Water Wasters', Eurasianet, 7 October 2014, www.eurasianet.org/node/70336; World Bank, World Development Indicators, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=TKM&series=&period=>.

² Barbara Geddes, 'What Do We Know about Democratization after Twenty Years?', *Annual Review of Political Science*, [Ежегодный обзор политических наук], том 2, 1999, стр. 115–44, на стр. 117.

социальных устремлений. В ближайшей перспективе, однако, петро-авторитаризм в Туркменистане, вероятно, будет поддерживаться сочетанием больших запасов природного газа, небольшим населением страны и устойчивым мировым спросом на газ.

Independent thinking since 1920

Chatham House, Королевский институт международных отношений – независимый аналитический центр, который находится в Лондоне. Наша миссия – помочь в развитии стабильного, безопасного, процветающего и справедливого мира.

Chatham House– это независимая организация, которая поддерживает основательный анализ по вопросам международных отношений и не высказывает своей личной точки зрения. Все мнения, которые изложены в этой публикации, принадлежат ее авторам.

© The Royal Institute of International Affairs, 2016

Изображение на обложке: Главнокомандующий Туркменистана принимает салют во время военного парада в честь празднования Дня независимости Туркменистана в Ашгабате 27 октября 2012 года. Богатое энергоресурсами государство занимает четвертое место в мире по запасам природного газа.

Cover image © STR/AFP/Getty Images